

SENTENCIA DE 12 DE JULIO DE 2017 DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS: LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA ESTÁ OBLIGADA A ACTUAR CONTRA LA CONTAMINACIÓN

Autor: Víctor Soriano i Piqueras. Abogado, Gómez-Acebo & Pombo. Doctorando en Derecho Administrativo, Universitat de València

En un pronunciamiento tan reciente como del pasado 12 de julio de 2017, la Sección contenciosa del Consejo de Estado francés, máximo órgano de la jurisdicción administrativa de la República Francesa, ha estimado un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el colectivo ecologista *Association Les Amis de la Terre France*, filial francesa de una importante red activista internacional, frente a la desestimación presunta de sendas solicitudes formuladas por dicha asociación al Presidente de la República, el Primer Ministro y los ministros de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía y de Asuntos Sociales, de la Salud y de los Derechos de las Mujeres, para que tomaran medidas contra la excesiva contaminación atmosférica.

En particular, el colectivo ecologista solicitó en un primer escrito presentado en forma de carta en fecha de 22 de junio de 2015 ante todas las mencionadas autoridades públicas francesas que se tomaran medidas para reducir, en todo el territorio nacional, la concentración de diversos contaminantes atmosféricos (en concreto, las partículas en suspensión y el dióxido de ozono) dentro de los valores establecidos en el Anexo XI de la Directiva 2008/50/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.

Asimismo, en un segundo escrito, de fecha de 3 de agosto de 2015, la asociación solicitó de nuevo a las mismas autoridades la elaboración de uno o diversos planes relativos a la calidad del aire teniendo éstos por objeto la definición de las medidas apropiadas que permitieran reducir, en cada una de las zonas y aglomeraciones urbanas del territorio nacional, las concentraciones de partículas en suspensión y de dióxido de ozono a los umbrales definidos por el referido Anexo XI de la Directiva antes citada.

En el procedimiento ante la jurisdicción administrativa, el colectivo ecologista demandante interesó como pretensión principal que se ordenase al Primer Ministro y a los ministros competentes que acordasen, en el plazo de un mes, la revisión del conjunto de los planes de protección de la atmósfera no conformes a las exigencias establecidas por los artículos 12 y 23 de la

Directiva, en tanto en cuanto dichos planes no preveían la reducción de los niveles de concentración de partículas en suspensión y en dióxido de ozono por debajo de los umbrales límites del Anexo XI en el menor plazo posible.

Además, articularon como pretensión subsidiaria que se ordenase al Presidente de la República, al Primer Ministro y a los ministros competentes que acordasen toda medida que permitiese reducir, en el conjunto del territorio nacional francés, las concentraciones de los contaminantes a los que venimos haciendo referencia, hasta los umbrales de la Directiva. Igualmente, interesaron la condena en costas de la Administración señalando un importe de 3.000 €.

La Directiva tiene por objeto, entre otros, el de *definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto*, en los términos de su artículo 1 y, para ello, impone a los Estados miembros la obligación de designar *zonas y aglomeraciones en todo su territorio. En todas esas zonas y aglomeraciones deberán llevarse a cabo actividades de evaluación y gestión de la calidad del aire.*

En dichas zonas del territorio de cada Estado miembro y en las aglomeraciones urbanas, los valores límites y umbrales para la protección de la salud han quedado establecidos por el artículo 13 de la Directiva:

1. *Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM10, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI. Los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo. El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III.*

Los márgenes de tolerancia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3 y en el artículo 23, apartado 1.

2. *Los umbrales de alerta para las concentraciones de dióxido de azufre y de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente serán los que se establecen en la sección A del anexo XII.*

La obligación impuesta por la Directiva a los Estados miembros se transpuso en el Derecho francés por el artículo L.221-1 del Código del Medio Ambiente, mientras que los valores límites se incorporaron al art. R.221-1 del mismo Código, este último como disposición de carácter reglamentario. No se trata, pues, de un supuesto de aplicación directa de la Directiva.

La superación generalizada de dichos umbrales en el territorio francés no es un hecho controvertido en el litigio y no conviene aquí más profundización sobre tal cuestión por ser de carácter eminentemente técnico. Sirva señalar que la Administración francesa ha provisto al Consejo de Estado de sus datos más recientes –del ejercicio 2015- y en ellos se constata el exceso de contaminación denunciado en buena parte de las regiones francesas metropolitanas y en algunos de los territorios de Ultramar, incluyendo las aglomeraciones de París, Lyon, Marsella, Toulouse, Montpellier, Niza y Estrasburgo.

Para el caso, que aquí sucede, de que los valores límites no se respeten en la fecha fijada por la Directiva –el año 2010-, el artículo 23 impone a los Estados miembros la adopción de medidas apropiadas a los efectos de reducir las concentraciones de elementos contaminantes en la atmósfera hasta los niveles legales, a través de los planes relativos a la calidad del aire, en los términos de la Directiva, que reciben el nombre de planes de protección de la atmósfera en el Derecho francés. La elaboración de estos planes compete al prefecto, representante ordinario del Estado francés y de cada miembro del Gobierno en cada uno de los departamentos franceses, que los aprueba por decreto. Cabe también la adopción de otras medidas –tales como limitación de emisiones o políticas de fiscalidad verde-.

Ante la notable evidencia de los datos científicos que provienen de las medidas tomadas por la propia Administración demandada, la cuestión jurídica no puede, pues, centrarse en la procedencia de tomar o no las medidas tendentes a la reducción de las partículas contaminantes, lo que parece una obligación clara recogida en la Directiva e incorporada al Derecho francés a través del Código del Medio Ambiente.

Ahora bien, cuestión distinta es que un particular –o, en este caso, una asociación ecologista- tenga la capacidad de exigir al Gobierno francés que tome, genéricamente, medidas para la reducción de la contaminación, no tratándose de un derecho que expresamente le venga reconocido por la ley ni de una prestación de carácter personal que le sea debida –se trata, no en vano, de un supuesto de inactividad material de la Administración, por mucho que el litigio verse indirectamente sobre la desestimación presunta de la solicitud formulada para intimar la cesación de tal inactividad-.

Sobre esta cuestión, la Sección contenciosa del Consejo de Estado francés se refiere en su fundamentación jurídica a la interpretación que de los artículos 13 y 23 de la Directiva ha dado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 19 de noviembre de 2014, recaída en el asunto *ClientEarth* (C-404/13). En dicha resolución, el Tribunal de Luxemburgo conocía de una cuestión prejudicial elevada por el Tribunal Supremo británico, para resolver

el litigio planteado por *ClientEarth* contra la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, la Alimentación y los Asuntos Rurales del Gobierno del Reino Unido. *ClientEarth* es una asociación sin ánimo de lucro formada por abogados especialistas en Derecho Ambiental cuyo objeto es la defensa de la legalidad ambiental.

En dicho procedimiento, la parte demandante, *ClientEarth*, defendía que compete al jue nacional la toma de medidas eficaces y disuasivas en caso de violación del artículo 13 de la Directiva, tendentes a garantizar el respeto a las obligaciones de la norma europea en el plazo más breve posible. En el caso concreto, la medida apropiada consistía en ordenar la presentación de los planes a los que nos hemos venido refiriendo.

En la sentencia, haciendo referencia a su jurisprudencia anterior (la sentencia *Janecek* y la allí citada), el TJUE establece que *los particulares pueden invocar frente a las autoridades públicas disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una directiva. Corresponde a las autoridades y a los órganos judiciales nacionales competentes interpretar, en la mayor medida posible, las disposiciones del Derecho nacional en un sentido compatible con los objetivos de dicha directiva.*

La relevancia de esta sentencia radica en que reconoce que *resulta incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288 TFUE reconoce a la Directiva 2008/50 excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por las personas afectadas. Esta consideración es especialmente válida para una directiva cuyo objetivo es controlar y reducir la contaminación atmosférica y que pretende, en consecuencia, proteger la salud pública. [...] De ello se desprende que las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el hecho de que se superen los valores límite con posterioridad al 1 de enero de 2010 deben poder obtener de las autoridades nacionales, en su caso acudiendo a los órganos judiciales competentes, la elaboración de un plan de calidad del aire con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, cuando un Estado miembro no ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones que resultan del artículo 13.*

Es decir, que cabe la acción directa, en su caso ante los tribunales del Estado miembro concernido, por los particulares, para hacer respetar las disposiciones de la Directiva y, muy en particular, para forzar la redacción de los planes de calidad del aire.

Y, para ello, el TJUE faculta a los jueces nacionales para que puedan *adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determina.*

Recurriendo al anterior razonamiento del Tribunal de Luxemburgo, el Consejo de Estado francés entiende legitimada a la asociación recurrente, al

encuadrarla entre las personas físicas y jurídicas directamente concernidas por la superación de los valores límite fijados en la Directiva y acuerda así la decisión sin necesidad de razonar acerca de la capacidad de la parte actora de imponer a la Administración francesa la adopción de medidas que no suponen la realización de una prestación concreta al ciudadano (por traer aquí los términos del artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, por mucho que no sea un instituto jurídico regulado en Francia, pues se trata de una situación que tradicionalmente ha evitado la jurisdicción administrativa francesa).

En razón de lo expuesto, el Consejo de Estado acuerda, en primer lugar, la declaración de anulación de los actos administrativos presuntos del Presidente de la República, del Primer Ministro y de los ministros competentes en materia de Medio Ambiente y de Sanidad, por las que se rechazaba la petición para que tomaran las medidas necesarias para la reducción de la concentración de contaminantes y se elaboraran los planes previstos en el artículo 23 de la Directiva.

Asimismo, el tribunal acuerda ordenar al Primer Ministro y al Ministro competente en materia de Medio Ambiente que tomen todas las medidas necesarias para que se elabore y se ponga en funcionamiento, para cada una de las zonas donde se da la superación de los valores límite, el plan previsto en la Directiva y en la norma interna francesa que la transpone, así como de transmitirlo a la Comisión Europea antes del 31 de marzo de 2018. Finalmente, se estima la pretensión condenatoria sobre las costas del proceso.

En conclusión, la relevancia de este pronunciamiento del alto tribunal administrativo francés radica en el reconocimiento de un derecho subjetivo de los particulares a la calidad atmosférica en los términos en que se ha protegido por la normativa europea, y que se concreta materialmente y permite que los órganos de la jurisdicción administrativa puedan imponer la adopción de planes y medidas para la consecución de los objetivos de protección – umbrales y valores límite- recogidos en la ley; abriendo, además, la puerta a que esta posibilidad se extienda progresivamente a más ámbitos del derecho ambiental, superando así la limitación que impone tradicionalmente el Derecho a los particulares para individualmente hacer valer estos derechos colectivos e inconcretos.

La proliferación de pronunciamientos como este en jurisdicciones de derecho latino como la francesa debería abrir un necesario debate sobre la progresiva expansión –y, por qué no, constitucionalización- de los derechos ambientales con un alcance mucho más concreto y con garantías para su realización material.